

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 24

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

Professor Dr. Christian TOMUSCHAT, Bonn

MENSCHENRECHTSSICHERUNG IN DER INTERNATIONALEN PRAXIS

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 20. Januar 1984

Menschenrechtssicherung in der internationalen Praxis

Es besteht in Westeuropa eine verbreitete Neigung, die Vereinten Nationen (VN) nicht recht ernst zu nehmen. Manchmal scheint es gar, als habe man den antiparlamentarischen Effekt früherer Jahrzehnte auf die Weltorganisation übertragen. Von Schwatzbude ist da die Rede, von hochbezahlten Diplomaten, für die nur eines wichtig sei, nämlich das eigene Wohllleben. Das sind Urteile und Vorurteile, die bekanntlich jüngst in den USA sogar von höchsten regierungsamtlichen Stellen in Umlauf gebracht worden sind. Die Bemühungen der VN um den Schutz und die Sicherung der Menschenrechte stehen bisher überdies - mit Ausnahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, die fast weltweit Symbolwert erlangt hat - stark im Schatten der Europäischen Menschenrechtskonvention. Nur wenig ist über die sonstigen Funktionselemente des Menschenrechtsschutzes im Gebäude der Weltorganisation bekannt. Der Ausschuß, dem ich seit 1977 angehöre, der Menschenrechtsausschuß, in der DDR Menschenrechtskomitee genannt, nach Art. 28 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte wird etwa fast durchgängig mit der Menschenrechtskommission, dem Gremium, das aus Staaten zusammengesetzt ist und eine politische Aufgabe hat, verwechselt. Selbst im Verkehr mit Angehörigen Auswärtiger Ämter ist man vor solchen Verwechslungen nicht sicher. Aber lassen Sie mich versuchen, den Dschungel etwas zu lichten. In der Hauptsache will ich über die Tätigkeit "meines" Ausschusses sprechen und damit über das sogenannte dritte und eigentliche Stadium der Verwirklichung der Menschenrechte, nämlich ihre Durchsetzung in einem bestimmten Verfahren. Mit in die Betrachtung möchte ich aber einige allgemeine Voraussetzungen des Menschenrechtsschutzes einbeziehen und Ihnen vorführen, daß es sich hierbei um eine bestimmte Etappe handelt, der andere Etappen vorausgegangen sind.

Den Vereinten Nationen obliegt als erste Aufgabe die Sicherung des Friedens und der internationalen Sicherheit. Das wird in der Charta an prominenter und erster Stelle festgelegt (Art. 1 Nr. 1, 24, 33, 39 ff.).

Der Schutz der Menschenrechte findet sich zwar auch erwähnt, aber an bescheidenerer Stelle und nur als Ziel (Art. 1 Nr. 3, 14 Abs. 1 Buchstabe b), 55 Buchst. c), 68). Die Verfahren sind keineswegs so durchgeprägt wie die in der Charta selbst geregelten. Dort hat man sich sehr sorgfältige Gedanken über den Schutz von Frieden und internationaler Sicherheit vor allem durch den Sicherheitsrat gemacht, während sich hinsichtlich der Menschenrechte nur allgemeine Zielvorgaben finden sowie die Aussage, daß der Wirtschafts- und Sozialrat einen besonderen Fachausschuß einrichten solle, nämlich die Menschenrechtskommission (Art. 68). In der Tat wurde der Menschenrechtsschutz in erster Linie instrumental gesehen. In den VN war im Jahr 1945 die Auffassung lebendig, daß der Genuß der Menschenrechte eine Voraussetzung für den internationalen Frieden sei. Man ließ sich von der Überzeugung leiten, daß ein Regime, das im Innern gegenüber den eigenen Staatsangehörigen nicht bereit sei, Menschenrechte zu achten, sich nach außen hin in gleicher oder ähnlicher Weise verhalten würde.

Zugleich hat das Jahr 1945 eine neue Phase des Völkerrechts eingeleitet. Zwar ist das Völkerrecht heute noch im wesentlichen ein zwischenstaatliches Recht. Aber die Einzelperson ist sehr viel mehr in den Mittelpunkt des Wertsystems gerückt, um das sich das Völkerrecht herumrankt und dessen Schutz es dient. Die Jahre 1933 bis 1945 haben in verhängnisvoller und schrecklicher Weise gezeigt, wie sehr sich ein Staat gegen seine natürlichen Pflichten vergehen kann. Es ist seine Aufgabe, ja seine *raison d'être* überhaupt, Frieden und Gerechtigkeit zu sichern, doch hatte das Dritte Reich bekanntlich in flagranter Weise dieser Zweckbestimmung hoheitlicher Gewalt zuwidergehandelt. In Reaktion auf die verübten Greuel stellte sich die Überzeugung ein, daß man in der Weltorganisation und durch sie eine zweite Verteidigungslinie aufbauen sollte für den Fall, daß in einem Staate alle rechtsstaatlichen Sicherungen durchbrennen, daß die Gesetzgebung als Vehikel der Verfolgung mißbraucht wird und daß auch die Justiz zusammenbricht. Man meinte, einen solchen Schutzwall in den VN organisieren zu sollen, und zwar

nicht nur für den Notfall, sondern auch für die Normallage, da ja Sicherungen für die Krise bereits in der Normalzeit aufgebaut werden müssen. Drei Etappen wurden hierbei ins Auge gefaßt: Die erste Aufgabe sollte diejenige der Definition der Menschenrechte sein, die zweite Etappe diejenige der rechtlichen Konsolidierung und die dritte Etappe schließlich diejenige der Durchsetzung auch durch völkerrechtliche Mechanismen.

Die Definition der Menschenrechte sollte eigentlich schon 1945 beginnen. Einige Staaten brachten auf der Gründungskonferenz von San Francisco im Mai/Juni 1945 den Vorschlag vor, daß die Charta von vornherein durch einen Katalog von Menschenrechten ergänzt und abgerundet werden solle¹. Die Zeit war aber viel zu knapp für diese Aufgabe. Oberdies gab es - fast selbstverständlich - Dissonanzen zwischen den Teilnehmerstaaten, und deswegen wurde die Redaktionsarbeit aufgeschoben. Man setzte sie aber auf die Agendenliste der neu gegründeten Institutionen und begann sogleich im Jahre 1945 damit, sowohl eine allgemeine Deklaration zu erarbeiten wie auch einen bindenden Vertrag. Die erste Frage, die sich stellte, war: Kann es überhaupt einen weltweiten Konsens geben über Menschenrechte? Sind nicht die Gesellschaften, Völker und Regionen viel zu unterschiedlich in ihren Ansichten über das Verhältnis des Menschen zu seiner Umwelt? Gibt es nicht auf der einen Seite eher die Akzentuierung der individuellen Freiheit, auf der anderen die Betonung des Kollektivs? Stehen nicht gewachsene Traditionen gegen einen aufgeklärten Rationalismus, der sich das Heil von der Diskussion erwartet? Diese Spannungen werden in der Gegenwart zunehmend ins Licht gerückt. Es kommen Zweifel auf, ob die Universalität eine Utopie sei - eine nicht verwirklichtbare Utopie im Gegensatz zu einer konkreten, auch politisch realisierbaren Utopie. Die Tatsache, daß man sich schließlich nach wenigen Jahren 1948 über einen Grundrechtskatalog einigen konnte, zeigt, daß man zumindest auf der politischen Ebene der Staatsmänner und Diplomaten einen Konsens erreichen konnte. Eine Schrift, die seinerzeit von der UNESCO während der Arbeiten am Entwurf der Allgemeinen Menschenrechtserklärung herausgegeben worden ist², war diesem Problem

nachgegangen. Die UNESCO hatte an Philosophen, Denker, Staatsmänner in aller Welt einen Fragebogen verschickt und ihnen die Frage vorgelegt, ob sie in den bereits vorliegenden Texten auch eigene kulturelle Substanz erkennen könnten oder ob sie der Meinung seien, es handele sich dabei um ein Produkt westlichen Denkens. Es ist noch heute interessant, die Antworten zu lesen. Sie gehen fast übereinstimmend davon aus, daß die Menschenrechtserklärung nichts ausschließlich Westliches habe, daß vielmehr alle Kulturkreise sich mit ihrem Ideengut darin wiederfinden könnten.

Die Allgemeine Menschenrechtserklärung stellt eine höchst aufschlußreiche Lektüre dar. Manche haben sie aber offenbar dennoch nicht gelesen. Das gilt etwa für die östliche Aussage, man habe sich seinerzeit bei der Verabschiedung des Dokuments im Jahr 1948 nur deswegen enthalten, weil es allzu sehr von individualistischen Zügen geprägt sei und lediglich liberale Freiheitsrechte enthalte, während die sozialen Rechte viel zu kurz kämen. Diese Qualifikation trifft einfach nicht zu. Denn die Erklärung enthält zwei Teile, einen Teil mit traditionellen Freiheitsrechten, aber darüber hinaus auch einen beeindruckenden Katalog von sozialen Rechten, der in einzelnen Partien geradezu gipfelstürmend genannt werden kann. Eine solche wahrhaft utopische Perfektion strebt insbesondere der Art. 28 an, wo es heißt: "Jeder Mensch hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in welcher die in der vorliegenden Erklärung aufgeführten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können". Mit anderen Worten: Der einzelne soll einen Anspruch, einen Rechtsanspruch, auf Frieden, auf Sicherheit, auf Wohlergehen, auf Arbeit, auf alles Gute und Erstrebenswerte haben. Es leuchtet unmittelbar ein, daß damit die Leistungskraft eines Rechtsinstruments überschritten ist. Von einem Zuviel an Bescheidenheit, von einem konservativen Zurückbleiben gegenüber den Erfordernissen der Zeit kann also überhaupt keine Rede sein.

Die Aufgabe der Definition war, so meine ich, mit der Menschenrechts-
erklärung im wesentlichen abgeschlossen. Man hatte einen Katalog
erarbeitet, der die wichtigsten Positionen enthält, der auch zeigt,
daß Menschenrechte nicht plötzlich abstrakt auftreten als imaginäre
Wesenheiten, sondern daß sie aus einer konkreten historischen Situation
erwachsen, geprägt von Bedrohungen als Ausdruck des Bewußtseins der
Menschen, daß rechtliche Mittel verfügbar sein sollten, um solchen Be-
drohungen, wenn sie künftig erneut auftreten sollten, entgegenzuwirken.
Trotzdem ist man in der Folgezeit nicht müde geworden, das Netzwerk zu
verfeinern und auch neue Rechte zu erfinden. Im wesentlichen handelt es
sich dabei um gewisse Konkretisierungen und Abrundungen. Wenn z.B.
heute eine Konvention über die Rechte des Kindes erarbeitet wird, so
entfernt man sich damit von den Grundfragen des Menschenrechtsschutzes.
Bemühungen, eine Konvention gegen die Folter zustande zu bringen,
brauchen nicht erst ein Folterverbot zu begründen, das rechtlich schon
seit langem besteht; vielmehr geht es im wesentlichen darum, zusätzli-
che Implementierungsverfahren zu schaffen, damit auch tatsächlich
Mißbräuche unterbunden werden können. Freilich kann man auch die Auf-
fassung vertreten, daß die Entwicklung in der Gegenwart in eine neue
Phase übergehe, indem nämlich sogenannte Rechte der dritten Generation
zunächst erfunden würden und dann der Versuch gemacht werde, diese
Rechte zu kodifizieren. Zur näheren Erklärung: Als erste Generation
bezeichnet man, einem Klassifikationsvorschlag von Karel Vasak folgend,
die liberalen Freiheitsrechte: Pressefreiheit, Meinungsfreiheit, Frei-
heit von willkürlicher Verhaftung. Unter dem Oberbegriff der Rechte
der zweiten Generation werden die sozialen und wirtschaftlichen Rechte
zusammengefaßt. Die dritte Generation sollen die fortschrittlichen, die
Rahmenbedingungen würdiger menschlicher Existenz festlegenden Rechte
sein: Recht auf Frieden, Recht auf eine gesunde Umwelt und schließlich
auch ein Recht auf Entwicklung, das die VN seit einigen Jahren nach-
drücklich fordern. Der Inhalt eines solchen Rechts auf Entwicklung ist
bisher nicht abschließend geklärt³. Überwiegend verfährt man dabei

großzügig. Das Recht soll ausgerichtet sein auf einen Zustand der guten Lebensbedingungen, der seinerseits alles umfassen würde, was die übrigen Rechte dem Menschen versprechen. Die juristische Debatte muß sich in dieser Situation zwangsläufig die Frage vorlegen, was mit einem solchen Recht gewonnen wäre.

Die zweite Phase der Bemühungen der VN war diejenige der rechtlichen Konsolidierung, da die Menschenrechtserklärung ja nur die Qualität einer Empfehlung besitzt. Sie ist von der Generalversammlung verabschiedet worden und hat also im strengen Rechtssinne keine verpflichtende Kraft. Deswegen war es notwendig und wurde von vornherein angestrebt, die in der Phase der Definition gewonnene materielle Substanz umzugießen in die Gestalt des völkerrechtlichen Vertrages. Dies geschah nach langen Jahren der Beratung im Jahre 1966. Ich erinnere mich noch an meine Heidelberger Zeit, als der damalige Referent mit großer Skepsis über die Verabschiedung der beiden Pakte berichtete und die Meinung äußerte, das Ganze sei so utopisch, fantastisch und realitätsfern, daß man nicht damit rechnen könne, daß die Vertragswerke jemals in Kraft treten würden. Und es dauerte in der Tat rund zehn Jahre - von 1966 bis 1976 -, bis sie rechtliche Geltung erlangten. Aber dann war es tatsächlich soweit: 35 Staaten hatten die Ratifikationsurkunden hinterlegt. Damit war die Mindestzahl an Ratifikationen erreicht. Heute sind Mitglieder des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte nicht weniger als 76 Staaten, dem Parallelpakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gehören 78 Länder an, rund die Hälfte der Mitgliedstaaten der VN. Das ist im Grunde ganz unvermutet und unverhofft, vor allem, weil die Zerlegung des in der Menschenrechtserklärung niedergelegten Gehaltes in zwei Paktsysteme nicht nur von seiten des Ostens sehr kritisiert worden ist und noch heute als ein historischer Fehler getadelt wird. In der Tat hätte es sich vielleicht um einen Fehler gehandelt, wenn sich in der Folgezeit gezeigt hätte, daß die westliche Staatenwelt sich nur an den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte binden und der Osten mitsamt der Dritten Welt die Unterwerfung allein unter den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erklären würde. Nichts von alledem ist

eingetreten. Alle Staatengruppen der Welt haben in gleicher Weise die Bindungen aus den beiden Pakten akzeptiert, wobei dem Betrachter bis heute manchmal nicht recht klar ist, wieso eigentlich eine bestimmte Staatengruppe bereit sein konnte, auch den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zu akzeptieren. Ich spreche vom östlichen Staatensystem, von den kommunistischen Ländern Mittel- und Osteuropas, deren Staatsphilosophie bestimmte Prämissen hat, die meines Erachtens mit der Philosophie des Paktes über bürgerliche und politische Rechte kaum in Einklang gebracht werden können. Der Pakt legt als eines seiner Grundprinzipien fest, daß politische Nicht-Diskriminierung herrschen solle, verbietet also die Diskriminierung aus politischen Gründen, und er schreibt auch Meinungs- und Pressefreiheit vor. Zusätzlich ordnet er Gewerkschaftsfreiheit an. Damit sind aber die Prämissen einer pluralistischen freiheitlichen Demokratie niedergelegt, und es ist nicht ganz klar, wie sich solche Prinzipien mit einem östlichen Denken vereinbaren lassen, das bekanntlich der Staatspartei eine klare und rechtlich abgesicherte Führungsrolle zuerkennt.

Ich möchte hinsichtlich der KonsoZidierungsphase noch die großen Nicht-Diskriminierungskonventionen erwähnen, die Rassendiskriminierungskonvention von 1965, die Frauendiskriminierungskonvention von 1979 - beide sind selbstverständlich Konventionen gegen die Diskriminierung, die abgekürzte Redeweise kann hier zu Verständnisschwierigkeiten führen - sowie die Konvention gegen die Apartheid von 1973, die allerdings eine gewisse Sonderstellung insofern einnimmt, als sie weitreichende Strafvorschriften enthält, die opportunistische Manipulationsversuche geradezu herausfordern.

Die dritte Stufe, die Implementierung, ist das eigentlich Interessante nach so viel Vorrede, nach so viel Versprechungen auf Papier, Proklamationen und Feiertagsreden. Was von alldem kommt eigentlich an der Basis an? Beschränkt sich die Aktivität auf das Haus am East River und den schönen Völkerbundspalast? Dort ist es sicher leicht, über Menschenrechte zu reden, wenn man sich elegant in Wandelhallen bewegt. Aber was geht darüber hinaus, welche effektive Wirkung haben diese Dinge?

Lassen Sie mich Ihnen in diesem Zusammenhang die einzelnen Organe und die Verfahren zur Durchsetzung kurz vorstellen, ehe ich den Hauptakzent auf den Menschenrechtsausschuß lege.

Bei den Organen gibt es zunächst die Generalversammlung, die sich selbstverständlich auch mit Fragen der Menschenrechte befaßt. Auf diesem Felde liegt sogar einer der Schwerpunkte der jährlichen Debatten. Zu erwähnen ist ferner der Sicherheitsrat. Sie wissen, daß der Sicherheitsrat konzeptionell das wichtigste Organ der VN deswegen ist, weil er verbindliche Entscheidungen erlassen kann, an sich nur zur Sicherung des Weltfriedens. Wenn Menschenrechte verletzt werden, bedeutet das nicht automatisch eine Bedrohung des Weltfriedens. Aber der Sicherheitsrat ist in den letzten Jahren in ein Fahrwasser geraten, in dem er generell annimmt, daß jedenfalls schwere Menschenrechtsverletzungen fast automatisch auch eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen würden. Demnach ist auch er in der Lage, sich mit gravierenden menschenrechtsverletzenden Situationen zu befassen. Es bleibt in der Rangordnung der Hauptorgane noch der Wirtschafts- und Sozialrat, kurz ECOSOC genannt, der politisch etwas in Verfall geraten ist und im System der VN nur noch eine ganz untergeordnete Rolle spielt. Und schließlich gibt es als letztes der politischen Gremien die Menschenrechtskommission. Sie ist ein Fachausschuß des Wirtschafts- und Sozialrats, tagt jedes Frühjahr, dieses Jahr beginnend am 6. Februar, sechs Wochen in Genf und befaßt sich neben Fragen der Rechtsfortbildung auch mit Fragen der Rechtsdurchsetzung, häufig von einer politischen Warte aus. Dann gibt es neben den politischen Gremien die Sachverständigenausschüsse. Zu ihnen gehört der Menschenrechtsausschuß, der sich aus 18 unabhängigen Experten zusammensetzt. Ein ganz ähnliches Modell findet sich in der Rassendiskriminierungs- und jetzt auch in der Frauendiskriminierungskonvention. Der dort vorgesehene Frauenrechtsausschuß besteht aus 23 Mitgliedern, gegenwärtig 22 Frauen und einem Mann. Eigenartigerweise glauben offenbar die meisten Regierungen, zur Sicherung der Rechte der Frau könne man nur Frauen gebrauchen. Die Aufzählung schließt mit den hybriden Ausschüssen, unter denen die Unterkommission der Menschenrechtskommission für Minderheitenschutz

und Diskriminierungsverhütung hervorragt. Sie ist eigentlich ein Expertenausschuß; es heißt offiziell, daß die Mitglieder weisungsfrei seien. Aber häufig entsenden die Staaten in die Unterkommission dieselben diplomatischen Vertreter, die sie auch in die Menschenrechtskommission schicken, wo also dann dieselben Leute als diplomatische Repräsentanten agieren. Diese Praxis muß zwangsläufig Kritik auf sich ziehen, weil die Frage sich aufdrängt, ob die Betreffenden bei der Entsendung in die Unterkommission einen wunderbaren Verwandlungsvorgang durchleben und in einer Weise unabhängig werden, wie sie es jedenfalls in der Menschenrechtskommission nicht sind.

Was die Verfahren angeht, so steht an erster Stelle die Diskussion, die mit irgendwelchen Empfehlungen endet. Die Diskussion ist das primäre Mittel der Generalversammlung und auch der Menschenrechtskommission. Stärker formalisiert sind das Berichtsprüfungsverfahren und das Individualbeschwerdeverfahren. Sie will ich exemplarisch in ihrer konkreten Ausprägung durch den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie die Praxis des Menschenrechtsausschusses behandeln.

Es war bereits erwähnt worden, daß der Ausschuß sich aus 18 Mitgliedern zusammensetzt, von denen die Hälfte alle zwei Jahre neu gewählt werden muß. Von den ursprünglichen 18 Mitgliedern sind im Ausschuß heute noch acht vorhanden. Damit ist eine gewisse Kontinuität gewährleistet. Über die Qualifikation der Ausschußmitglieder sagt der Pakt, es müsse sich um Personen von hohem sittlichen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte handeln. Die eigentliche juristische Qualifikation wird hingegen jedenfalls nach dem Text des Art. 28 Abs. 2 etwas stiefmütterlich behandelt, in dem es heißt, es sei auch die Zweckmäßigkeit der Beteiligung von Personen mit juristischer Erfahrung zu berücksichtigen. Die praktische Erfahrung hat gezeigt, daß bisher alle Mitglieder des Ausschusses eine juristische Ausbildung hatten. Sie waren aber in unterschiedlichen Berufsbereichen tätig. Immer hat sich eine gute Mischung ergeben von Professoren - ich nenne sie an erster Stelle, weil sie zahlenmäßig ein gewisses Übergewicht haben -,

Diplomaten, Richtern und auch Politikern. Die Paktvorschriften legen ferner in Art. 31 Abs. 2 fest, daß bei den Wahlen auf eine gerechte geographische Verteilung der Sitze und die Vertretung der verschiedenen Zivilisationsformen sowie der hauptsächlichen Rechtssysteme zu achten ist. Vorgeschrieben ist also ein Regionalschlüssel, und das nicht nur aus Gründen des politischen Proporz, sondern weil es im Sinne der Universalität liegt und es darauf ankommt, daß in die Arbeit des Ausschusses die besonderen Wertvorstellungen aller Regionen der Welt hineingetragen werden. Ein Ausschuß etwa, der nur aus Europäern zusammengesetzt wäre und über afrikanische Verhältnisse urteilen wollte, würde sofort hinsichtlich seiner inneren Qualifikation in Frage gestellt, und dies zu Recht.

Was den persönlichen Status angeht, so sind die Mitglieder weisungsfrei. Im übrigen lautet wohl die wichtigste Frage, ob es irgendeine Art von Inkompatibilität gibt. Kann auch ein hoher Diplomat oder sogar ein Minister Mitglied des Ausschusses sein? Der Ausschuß hat tatsächlich zweimal in seinen Reihen Mitglieder gezählt, die hohe ministerielle Ämter in ihren Heimatstaaten innehatten. In beiden Fällen haben sich gewisse Probleme herausgestellt. Die erste Schwierigkeit ist eine ganz simple. Ein Minister hat keine Zeit. Er kann sich nicht drei Wochen lang zu einer Sitzung eines Ausschusses begeben, selbst wenn es der Menschenrechtsausschuß der VN ist. Er wird also zu einer "Stippvisite" dann erscheinen, wenn die Präsenz für ihn am interessantesten ist. Die zweite Frage lautet: Kann ein Minister, der ja in allen seinen Handlungen und Äußerungen die Interessen seines Landes, so wie sie die von ihm mitgetragene Regierung versteht, wahren muß, wirklich unabhängig sein und in dieser Eigenschaft eine quasi-richterliche Funktion wahrnehmen? Ich möchte das eigentlich in Abrede stellen. Die Spannung zwischen den widersprüchlichen Anforderungen läßt sich nicht beseitigen. Gleichwohl liegt die Sanktionsgewalt bei den Staaten, die die Mitglieder des Ausschusses wählen. Der Ausschuß selbst kann nicht ein Mitglied zurückweisen, nachdem es die Investitur von der zuständigen Staatenkonferenz erhalten hat, sondern muß die vorgeschlagenen und schließlich auch

gewählten Mitglieder akzeptieren. Also liegt es bei den Staaten, darauf zu achten, daß keine Interessenkonflikte auftreten, die letzten Endes im materiellen Sinne eine Inkompatibilität begründen.

Was die Funktionen angeht, so sind diese anders als bei der Menschenrechtskommission, dem politischen Gremium, erschöpfend im Pakt aufgezählt. Die wichtigste Aufgabe ist diejenige der Berichtsprüfung nach Art. 40 des Paktes. Die Staaten sind zunächst einmal verpflichtet, einen Erstbericht vorzulegen, und zwar innerhalb eines Jahres, nachdem sie dem Pakt beigetreten sind. Dies ist im allgemeinen pünktlich geschehen, teilweise auch mit erheblichen Verzögerungen, aber immerhin sind die meisten Berichte eben doch eingegangen. Der Pakt ist sehr schweigsam darüber, was mit den Berichten geschehen soll. Der deutsche Text erklärt, der Ausschuß "prüft" die von den Staaten eingereichten Berichte. Im Französischen heißt es "il étudie", im Englischen "shall study". Nichts ist hingegen gesagt zu den Methoden dieser Prüfung. Kann man Zeugen beiziehen? Welche zusätzlichen Unterlagen darf der Ausschuß sich besorgen, um sich Klarheit zu verschaffen über die tatsächliche Lage in einem Lande? In der Tat sind sich alle Ausschußmitglieder darin einig, daß es nicht auf die "Papierform" eines Landes ankommt, sondern auf die tatsächliche Situation. Eine immer wiederkehrende Standardformel "real enjoyment of human rights" gibt sehr treffend das ausschlaggebende Kriterium wieder. Der Pakt selbst läßt diese Präponderanz der tatsächlichen Lage auch deutlich erkennen. Er sagt in Art. 40 Abs. 2 Satz 2: "In den Berichten ist auf etwa bestehende Umstände und Schwierigkeiten hinzuweisen, die die Durchführung dieses Paktes behindern". Den Verfassern ist also klar gewesen, daß die von ihnen entworfenen kühnen Menschenrechtskataloge möglicherweise auf gewisse Schwierigkeiten stoßen könnten.

In der Praxis hat sich folgendes System herausgebildet: Ein oder mehrere Vertreter des jeweiligen Landes, das einen schriftlichen Bericht vorgelegt hat, erscheinen zur Prüfung dieses Berichts durch den Ausschuß. Auf diese Weise wird vermieden, daß die Berichtsprüfung als eine Art Abstraktum oder in einem Vakuum stattfindet. Es gibt einen

physisch anwesenden Prozeßgegner. Dieser "Gegner" - der Ausdruck ist in einem rein prozessualen Sinne zu verstehen - führt den Bericht ein. Es werden dann Fragen gestellt, wobei die einzelnen Mitglieder völlig frei sind. Sie brauchen sich ihre Fragen weder von dem Vorsitzenden, noch von der Mehrheit genehmigen zu lassen. Die Staatenvertreter antworten, entweder geschickt oder auch ungeschickt, sehr kurz manchmal, gelegentlich übermäßig lang, häufig in einer Weise, die nicht zufriedenstellend ist. Offensichtlich hat ein solches Verfahren viele Schwächen. Der Bericht kann erstens sehr kurz sein, und auch die Antwort kann außerordentlich knapp ausfallen. Ein Regierungsvertreter läßt sich kaum dazu zwingen, auf eine besonders heikle Frage einzugehen, sondern wird diese schlicht überhören und sich einer Antwort enthalten. Die Ausschußmitglieder mögen dann zwar "nachhaken" und anmerken, ihre Frage sei nicht beantwortet worden. Ebenso gewiß werden sie indes abermals mit einigen nichtssagenden Bemerkungen abgespeist. Das kann, muß aber nicht so sein, zeigt jedenfalls, daß der Dialog sehr stark von der Kooperationsbereitschaft des betreffenden Staates abhängt. Die Ausschußmitglieder müssen selbstverständlich einiges wissen über das Land, wenn sie relevante Fragen stellen wollen. Man kann einen Bericht nicht nur intrasystematisch erörtern und zwei Texte miteinander vergleichen, so wie man sich früher etwa die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen am Maßstab des Grundgesetzes vorgestellt hat. Nur gelegentlich lassen sich allein schon durch einen Vergleich der Pakte mit den nationalen Gesetzen gewisse Widersprüche erkennen. Meist aber muß die tatsächliche Lage zusätzlich berücksichtigt werden. Gesetzbücher sind manchmal nur in der Hauptstadt verfügbar, die Existenz von Gerichten ist keine Selbstverständlichkeit, Gefängnisse können in einem schrecklichen Zustand sein, um nur einige der immer wiederkehrenden Schwierigkeiten aufzuzeigen. Auch für westliche Länder gilt, daß in der Realität manches vorhanden ist, über das man einfach orientiert sein muß. Wie bekommt der Ausschuß Kenntnis von diesen Dingen? Seine Mitglieder werden regelmäßig von amnesty international mit Berichten versorgt, die alle sehr schätzen, weil sie meist - heute jedenfalls - ein zutreffendes Bild der Wirklichkeit geben. Die Mitglieder erhalten auch Informationen von der Inter-

nationalen Juristenkommission, teilweise können sie sich auch auf innerhalb des Systems der VN erstellte Berichte stützen. Dieses ist der tatsächliche Hintergrund, von dem aus man Fragen stellt und versucht, die Regierungsvertreter zu denjenigen Problemen hinzubringen, die in dem betreffenden Land wirklich erörterungsbedürftig sind. Wie sieht aber das Ergebnis aus?

Das Ergebnis ist zunächst einmal die Diskussion selbst. Leider ist der Pakt aber im übrigen auch hinsichtlich des Abschlusses der Prüfung sehr lakonisch. Er stellt lediglich fest, daß der Ausschuß ihm geeignet erscheinende allgemeine Bemerkungen formulieren kann. Über die Auslegung dieser Wendung besteht ein Streit, der sich seit Jahren im Ausschuß hinzieht, aber bisher nicht auf die Spitze getrieben worden ist. Die westlichen Mitglieder meinen, der Ausschuß habe letzten Endes jeden Landesbericht zu bewerten und ein Urteil über die Situation in dem Land abzugeben. Die Mitglieder aus kommunistischen Staaten meinen hingegen, die allgemeinen Bemerkungen seien eine Art von Querschnittserläuterungen, allgemeine Kommentare zu Schwierigkeiten der Anwendung des Paktes, so wie sie sich in mehreren Ländern herausgestellt hätten. Man dürfe dabei die betroffenen Länder selbst nicht beim Namen nennen, sondern müsse die aufgetretenen Probleme auf einer abstrakten Ebene erörtern. Weshalb ist diese Kontroverse nicht schon längst im Wege einer Abstimmung entschieden worden? Grundsätzlich sind Abstimmungen ein zulässiges Mittel der Streitregelung. Der Ausschuß hat aber bisher darauf Wert gelegt, im Wege des Konsensus-Verfahrens vorzugehen; grundsätzlich sollen also alle Mitglieder für Entscheidungen gewonnen werden. Es wird nur in äußersten Fällen abgestimmt, und bei der Berichtsprüfung ist dies noch niemals geschehen. Man könnte natürlich abstimmen. Dann würde sich aber die Frage stellen: Wer entwirft die Bemerkungen, wer - ganz konkret - schreibt eigentlich solche Texte? Sie können sich vorstellen, daß etwa wenn man harsche Bemerkungen über die Sowjetunion formulieren wollte, das sowjetische Mitglied wahrscheinlich hartnäckig versuchen würde, jeden einzelnen Satz mit dem Ausschuß zu diskutieren. Dieser Ausschuß würde also auf seinem Wege nicht sehr weit kommen. Hier

liegt eine der großen Schwierigkeiten der Berichtsprüfung, und deshalb möchte ich nochmals wiederholen, daß ihr Wert bisher in erster Linie in der Debatte selbst liegt, in der auch sehr indiskrete Fragen gestellt werden.

Ich sollte vielleicht aus zeitlichen Gründen nur kurz auf die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte eingehen. Hier sieht die Bilanz sicher günstiger aus. Vorausgeschickt sei zunächst, daß die Ratifikation des Fakultativprotokolls, wie der Name schon sagt, nicht obligatorisch ist. Staaten können sehr wohl dem Pakt beitreten, ohne sich gleichzeitig der Individualbeschwerde zu unterwerfen. Namentlich die kommunistischen Länder Mittel- und Osteuropas haben das auch nicht getan. Sie lehnen es strikt ab, eine internationale Kontrolle zuzulassen, sondern meinen, die VN seien darauf beschränkt, Rechte zu formulieren, allenfalls noch, Berichte zu prüfen, aber es könne ihnen in keinem Falle zustehen, auch die interne Durchführung zu überwachen, weil damit ein Eingriff in die innere Souveränität verbunden wäre. Es sind 30 Staaten, die bisher die Individualbeschwerde akzeptiert haben. Man mag diese Zahl als gering betrachten. Im Grunde ist es aber ganz erstaunlich, daß nicht weniger als 30 Länder der Welt sich einem internationalen Kontrollverfahren unterworfen haben, das der einzelne in Gang setzen kann. Trotzdem ist die Zahl der Beschwerden bisher erstaunlich gering. Es läßt sich auch nicht erklären, warum aus manchen Ländern überhaupt keine Beschwerden an den Ausschuß gelangen. Nicaragua hat das Fakultativprotokoll ratifiziert, und ganz gewiß gibt es dort Mißstände. Wieso ist trotzdem nur eine einzige Beschwerde aus Nicaragua eingegangen? Wahrscheinlich weiß niemand von dem Verfahren. Bei anderen Ländern wird man ohne weiteres die Vermutung hegen dürfen, daß niemand es wagt, den Ausschuß anzurufen, weil er dann mit Repressalien rechnen müßte. Der Ausschuß hat sich vor allem in vielen Entscheidungen mit der Situation in Uruguay befaßt und in einer Vielzahl von Fällen festgestellt, daß in Uruguay Menschenrechte verletzt worden sind, insbesondere durch die Behandlung der Gefangenen.

Ich habe bis jetzt etwas unbefangen von "Entscheidung" gesprochen. Das Verfahren endet aber nicht mit einer eigentlichen Entscheidung, sondern es sind bloße "Ansichten" ("views"), die der Ausschuß formuliert. Es ist dann dem Staat überlassen, die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Leider fast selbstverständlich hat der Ausschuß die Erfahrung machen müssen, daß die größten Sünder am wenigsten bereit sind, solche Folgerungen zu ziehen; Uruguay hat sich bisher meist taub gestellt, während Länder wie Kanada oder Mauritius sich erfreulich kooperationsbereit gezeigt haben.

Lassen Sie mich noch zwei Beispiele für interessante Fälle mit auch interessanten Rechtsaussagen geben, ehe ich zum Schluß komme. Im Fall Silva Landinelli/Uruguay⁴ stand die Frage zur Debatte, ob jemand, der sich vor dem Putsch als Kandidat für die Wahlen zum nationalen Parlament hatte aufstellen lassen, allein deswegen für 15 Jahre aller politischen Rechte für verlustig erklärt werden kann. Der Ausschuß hat sich hier ohne nähere Auseinandersetzung mit dem komplexen Sachverhalt auf den Standpunkt gestellt, es gelte das Proportionalitätsprinzip. Einschränkungen von Rechten sind generell nur zulässig zur Bekämpfung von Gefahren, und jedenfalls sei ein solcher Rechtsverlust für die Dauer von 15 Jahren unverhältnismäßig und stelle deswegen eine Verletzung des Paktes (Art. 25) dar. Das ist auf ganz ähnlichen Linien gedacht, wie man es auch lesen kann in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts oder der Straßburger Organe. Im Falle der mauritischen Frauen⁵ ging es um das Aufenthaltsrecht der Ausländer, nicht der Ausländer allgemein, sondern speziell der Ehegatten von Mauritiern. Mauritius praktizierte eine Politik, derzufolge die ausländischen Ehemänner von mauritischen Frauen keinen gesicherten Aufenthaltsstatus erhielten, im Gegensatz zu den ausländischen Ehefrauen mauritischer Männer, denen sofort ein permanentes Aufenthaltsrecht gewährt wurde. Den Hintergrund für diese Differenzierung bildeten offenbar einige politisch besonders aktive ausländische Ehemänner von mauritischen Frauen, die für einige Verwirrung in der sehr schwierigen Innenpolitik dieses Landes mit seinen rassistischen Spannungen gesorgt hatten. Der Ausschuß ist hier zu dem Ergebnis gekommen, daß der Gleichheitssatz

in Verbindung mit der Schutzgarantie zugunsten der Familie (Art. 23 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1) verletzt worden sei. Der Pakt gewähre zwar Ausländern an sich kein Aufenthaltsrecht, im weiteren Sinne liege das Aufenthaltsrecht aber im Anwendungsbereich der Gewährleistung der Familie, und hier müsse jedenfalls im Sinne der Gleichheit verfahren werden. Eine Unterscheidung zwischen Männern und Frauen sei deswegen paktwidrig. Mauritius hat dem Ausschuß im übrigen später berichtet, daß es seine Gesetzgebung im Sinne der in der Entscheidung getroffenen Feststellungen geändert habe⁶.

Erwähnt werden muß schließlich noch die Staatenbeschwerde, deren Zulässigkeit von einer besonderen Erklärung abhängig ist. Sie ist aber bisher noch niemals in Anspruch genommen worden. Kein Land ist jemals gegen ein anderes vorgegangen. Dieser Negativbefund berührt sich mit Erfahrungen, die ähnlich im europäischen Rahmen gemacht worden sind.

Meine vorläufige Bilanz lautet: Man kann sicher nicht auf prächtig schimmernde Siege im Kampf um die Menschenrechte hinweisen. Es ist aber ein Anfang gemacht worden, und man muß diese ersten Schritte als Elemente eines andauernden Prozesses betrachten. Prinzipiell halte ich es für eine außerordentlich weittragende Errungenschaft, daß selbst ein Land wie die Sowjetunion vor dem Ausschuß darüber Rechenschaft ablegt, wie sie es mit den Menschenrechten hält. Exemplarisch spiegelt sich also in dem Verfahren vor dem Ausschuß die Verantwortung eines jeden Staates gegenüber der Weltgemeinschaft wider, die Grundrechte und Freiheiten seiner Bürger zu respektieren. Allein diese Rechenschaftspflicht als Durchbrechung und Beseitigung des früher allmächtigen Souveränitätsprinzips lohnt es, das einmal begonnene Werk fortzusetzen.

DISKUSSION

Frage: Wieviel Individualbeschwerden sind bisher beim Ausschuß eingegangen? Empfiehlt sich eine Änderung der Verfahrensordnung?

Es sind bisher rund 160 Individualbeschwerden eingegangen, unerklärlich wenig, wie ich noch einmal wiederholen möchte. Davon hat der Ausschuß eine hohe Anzahl für zulässig erklärt. Grob gesprochen läßt sich sagen, daß etwa eine von zwei Eingängen in die Begründetheitsprüfung gelangt. Das ist eine ganz andere Relation als im europäischen System, wo die Straßburger Kommission von ungefähr 500 Beschwerden, die sie pro Jahr offiziell registriert - ihr vorläufiges Register umfaßt ungefähr das Sechs- oder Siebenfache, d.h. rund 3000 Eingaben -, im Augenblick ungefähr 20 bis 40 pro Jahr für zulässig erklärt. Die Unterschiedlichkeit der Zulassungsquote geht im wesentlichen auf die Tatsache zurück, daß bisher die überwiegende Anzahl der Beschwerden sich gegen Uruguay gerichtet hat. Dort gibt es gegenwärtig noch kein voll funktionsfähiges Justizsystem, so daß in allen Fällen zunächst die Annahme naheliegt, daß es sich tatsächlich um eine Rechtsverletzung handelt. Ähnliche Verhältnisse charakterisieren die Lage in vielen anderen Ländern. Im übrigen haben die dem Ausschuß vorgetragenen Beschwerden meist einen sehr gravierenden Inhalt. Demgegenüber erscheint einem manches, was man aus der Rechtsprechung der Straßburger Kommission und des Straßburger Gerichts erfährt, fast wie eine Lappalie, um die sich überhaupt nicht zu kämpfen lohnt mit hohem Aufwand. Dagegen etwa ein Fall aus der jüngeren Entscheidungspraxis des Ausschusses: In Madagaskar wurde jemand über Jahre hinweg in den Kellern der Geheimpolizei festgehalten und erhielt kein faires Gerichtsverfahren. Kurzum, die Vorwürfe haben allgemein ein ganz anderes Gewicht, was fast zwangsläufig bedeutet, daß sehr viel mehr Beschwerden für zulässig erklärt werden können. Im Falle der nordischen Staaten, die sämtlich das Fakultativprotokoll ratifiziert haben, ist die Ratio wiederum gering. Ihnen gegenüber sind nur wenige Fälle ins Stadium der Sachprüfung gelangt.

Die Entscheidungen zu den Individualbeschwerden werden im Anhang zu den Jahresberichten im vollen Wortlaut veröffentlicht. Niemand wird dabei

geschont, insbesondere wird auch der Name des Mitgliedstaates genannt. Die Fakten werden ausgebreitet, die maßgebenden Tatbestände genannt, schließlich folgt eine rechtliche Argumentation, die allerdings häufig etwas dürftig ist. Wenn aber 18 Juristen aus der ganzen Welt sich auf eine gemeinsame Begründung einigen wollen, müssen sie meist irgendwelche Kompromisse eingehen. Leider läuft der einfachste Kompromiß in der Regel darauf hinaus, einfach etwas wegzustreichen. Zum Opfer der Konsenssuche werden dann die "philosophischen" Elemente der Begründung, und es bleibt nur noch ein harter und manchmal eher nichtssagender Kern, ähnlich wie in der Rechtsprechung des französischen Conseil d'Etat. Meist wollen die westlichen Mitglieder etwas mehr an sachlichen Gründen eingeben, während die östlichen Mitglieder den Standpunkt vertreten, solche Argumentation sei entbehrlich, man solle knapp schreiben und nicht allzu viel an diskursivem Schmuck in die Entscheidungen einfließen lassen. Da im übrigen die Entscheidungen den Regierungen und dem Individuum selbst zugestellt werden, hat sich der Ausschuß entschieden, das Ergebnis des Verfahrens nicht geheim zu halten. Geheimhaltung kann um so weniger gelten, als allmählich eine Spruchpraxis entsteht, die Beschwerdeführer und ihre Anwälte kennen müssen. Von der Veröffentlichung geht wiederum ein gewisser politischer Druck aus. Ein Bericht des Menschenrechtsausschusses ist zwar keine Nachttisch-Lektüre, stellt aber immerhin ein Dokument der VN dar, das alle Regierungen bekommen und das über die ganze Welt hin verbreitet wird. Der Bericht steht in allen größeren Bibliotheken und kann von jedermann nachgelesen werden. Für eine Regierung ist es wenig vorteilhaft, wenn sie grober Menschenrechtsverletzungen bezichtigt wird. So sagt bekanntlich etwa die Auslandshilfegesetzgebung der Vereinigten Staaten, daß Hilfe nicht gewährt werden dürfe an Länder, für die internationale Gremien die Existenz solcher Verletzungen festgestellt hätten. Ich kann im Augenblick gar nicht genau sagen, in welcher Weise die USA die Entscheidungen gegen Uruguay zur Kenntnis genommen und wie weit sie daraus auch konkrete Folgerungen gezogen haben. Jedenfalls aber belasten Schuldfeststellungen des Ausschusses das politische Konto eines Landes und untergraben die Legitimität seiner Regierung, die heute zu einem ganz wesentlichen Teil davon abhängt, ob die Menschenrechte beachtet werden.

Die Verfahrensordnung ist vielleicht nicht in allen Punkten ganz glücklich, aber bisher hat der Ausschuß noch keinen Versuch einer umfassenden Revision und Oberprüfung gemacht, weil nämlich in praxi die Verfahren recht zufriedenstellend ablaufen und weil er vor einer Reform etwas mehr an Erfahrungen sammeln möchte. Die größte Schwierigkeit liegt bei den Individualbeschwerden in der Beweiserhebung. Woher bezieht der Ausschuß die erforderlichen Beweise? Der Beschwerdeschrift steht durchweg die Stellungnahme des beschuldigten Landes entgegen. Diese Stellungnahmen sind häufig sehr dürftig und versäumen es überwiegend, sich mit den Fakten auseinanderzusetzen. Von Uruguay sind vielfach Antwortschreiben eingegangen, in denen nur gesagt war, die innerstaatlichen Rechtsmittel seien nicht erschöpft. Beigefügt war ein vorgefertigtes Schriftstück, auf dem alle denkbaren Rechtsmittel des uruguayischen Rechts aufgelistet waren, ohne daß sich aber die Bearbeiter des Falles im uruguayischen Außenministerium die Mühe gemacht hätten darzutun, welches konkrete Rechtsmittel eigentlich für den Betroffenen hätte Anwendung finden können. Der Ausschuß war der Meinung, daß eine solche Verteidigung wirkungslos ist. Wenn man ihm nicht spezifiziert angibt, welches Rechtsmittel der Betroffene mit Erfolg hätte einlegen können, ist er nicht bereit anzuerkennen, daß der innerstaatliche Rechtsweg nicht erschöpft sei. Im übrigen aber bleibt die Beweisfrage. Im normalen Gerichtsverfahren wird zur Klärung der Fakten einfach ein mündlicher Termin anberaumt. Der Ausschuß kann hingegen keine Verhandlung mit den Parteien durchführen. Das Fakultativprotokoll bestimmt, daß der Ausschuß aufgrund der ihm eingereichten schriftlichen Unterlagen entscheidet (Art. 5 Abs. 1). Diese schriftlichen Unterlagen sind aber häufig trotz aller Bitten an den Beschwerdeführer und an den Staat, doch mehr zur Aufhellung des Sachverhalts beizutragen, sehr lückenhaft. Wichtige Einzelpunkte können nicht aufgeklärt werden. Eine mündliche Verhandlung wäre also günstig, doch fehlt es an einer entsprechenden Rechtsgrundlage. Oberdies wäre eine solche Individualjustiz auch organisatorisch im weltweiten Rahmen überhaupt nicht durchzuführen. Man wird kaum erwarten können, daß die Weltorganisation einem Beschwerdeführer aus Mauritius den Flug nach New York zahlt oder daß z.B. aus Uruguay Leute in großer Zahl nach Genf oder New York reisen.

Sollte es dann etwa ein Zwei-Klassen-Beweisrecht geben, ein Recht für diejenigen, die in der Lage sind, selbständig mit ihren Anwälten ankommen und Zeugen aufmarschieren zu lassen, und ein anderes für diejenigen, die das nicht erschwingen können, die sich also mit dem schriftlichen Material begnügen müßten? Sollte man zum Ausgleich der Vermögensunterschiede etwa ein Armenrecht einrichten? Das wäre offensichtlich ein Armenrecht von finanziellen Dimensionen, die sich gar nicht ausmalen ließen. Das ganze Beschwerdeverfahren würde angesichts der Finanzkrise der VN sofort in Verruf geraten, möglicherweise überhaupt völlig gestoppt. Ein solches Risiko darf man auf keinen Fall eingehen.

Bisher hat sich der Ausschuß durch das ganze komplexe Dilemma gewissermaßen "hindurchgemogelt" mit einigen recht schlichten Beweisregeln, die erstaunlicherweise bis zur Gegenwart gehalten haben. Bloßes Schweigen gegenüber den erhobenen Vorwürfen reicht nicht aus. Auch unspezifiziertes Bestreiten wird nicht als zulänglich anerkannt. Wenn also konkrete Vorwürfe zur Debatte stehen, muß der Staat auch darauf eingehen. Er darf dann nicht nur ein paar nichtssagende Sätze äußern, sondern muß spezifiziert erklären, dieses und jenes stimme aus bestimmten Gründen nicht, es sei eine Untersuchung geführt worden, es gebe Zeugenaussagen usw. Aber Uruguay z.B. hat eine solche Einlassung kaum jemals zustande gebracht und demnach fast nie die Beweisanforderungen des Ausschusses erfüllt. Deswegen hat sich der Ausschuß bisher immer mit Mühe und Not behelfen können. Aber der Punkt wird eines Tages erreicht sein, wo sich konkrete widerstreitende Zeugenaussagen gegenüberstehen. Dann wird der Ausschuß entscheiden müssen, wohl nach der Maxime: *Indubbio pro stato*, wenn ich diesen italienischen Ausdruck hier gebrauchen darf. Denn sicher kann nicht eine Verdachtsverurteilung ausgesprochen werden.

Frage: Ist es möglich, die Verschiedenheit der Rechtsordnungen in der gesamten Welt in der Verschiedenheit der Ausschußmitglieder wirklich zu berücksichtigen?

Die Zahl 18 kommt nicht von ungefähr; sie hat gewisse gruppendynamische Grundlagen. Wenn ein Kreis von 18 Personen zusammenwirkt - in praxi fehlen überdies fast immer irgendwelche Mitglieder, weil sie krank sind oder dringenden Geschäften sonstiger Art nachgehen müssen -, so läßt sich in dieser Konstellation noch recht gut durch Austausch individueller Meinungen diskutieren. Bei einem Gremium von 30 Personen kommt es hingegen zwangsläufig bereits zu einer Fraktionsbildung. Die Mitglieder können nicht mehr als einzelne sprechen, sondern müssen sich zu Gruppen zusammenschließen. Deshalb ist auch etwa der Europäische Gerichtshof in Straßburg im Plenum mit 21 Richtern an die Grenzen seiner Funktionsfähigkeit gestoßen. Wenn hier jeder seine Meinung sagen und in das Verfahren einbringen will, setzt das auf jeden Fall äußerste Disziplin voraus. Ob nun die 18 Mitglieder die ganze Welt repräsentieren können, ist eine ganz heikle Frage. Die Antwort richtet sich freilich auch danach, welche Staaten bisher den Pakt ratifiziert haben. So ist China ganz unzweifelhaft ein wichtiges Element einer Weltkultur, aber solange China sich dem Pakt nicht unterworfen hat, kann niemals ein chinesischer Staatsangehöriger dabei sein. Im Augenblick hat der Westen ein gewisses Übergewicht mit sechs Mitgliedern, wobei wiederum das im kulturellen Sinne deutsch geprägte Mitteleuropa mit drei Vertretern etwas überrepräsentiert ist gegenüber anderen Weltregionen. Der Ausschuß zählt drei Lateinamerikaner. Afrika fühlt sich unterrepräsentiert und ist in der Tat quantitativ nicht gut vertreten, nämlich durch ein Mitglied aus Tunesien und ein anderes aus dem Senegal. Die Afrikaner fordern lautstark, daß diese Benachteiligung bei den nächsten Wahlen wieder beseitigt werden müsse. Osteuropa ist mit vier Mitgliedern augenblicklich ziemlich stark vertreten, während Asien mit drei Mitgliedern - einem Ceylonesen, einem Iraker und einem Zyprioten - die einzige Weltregion ist, der nach der Zahl der Ratifikationen ungefähr das richtige Stimmengewicht zukommt. Die nächste Wahl wird möglicherweise zu Lasten der Europäer einen Kahlschlag bringen. Zu den europäischen Staaten im politischen Sinne gehören im übrigen auch Australien, Kanada und Neuseeland. Das bisherige kanadische Mitglied ist vor kurzem zurückgetreten, weil der Betreffende ein hohes Richteramt übernommen hat. Als sein Nachfolger ist zum ersten Mal eine Frau in den Ausschuß gewählt worden, eine Kanadierin, die für ein Jahr die verbleibende Amtszeit wahrnimmt.

Damit ist auch ein Geburtsmangel dieses Ausschusses behoben worden, der nach seiner Zusammensetzung ein Comité des droits de l'homme im engen Sinne des Wortes war.

Frage: Sie sagten, daß ein Grund, warum ein Minister im Ausschuß nicht Mitglied sein dürfte, darin besteht, daß er keine Zeit hat. Darf ich also, ohne mißverstanden zu werden, daraus in contrario schließen, daß die Professoren, die ja in der Mehrheit sind, die Zeit haben?

Ich kann mit Verlässlichkeit nur für einen dieser Professoren sprechen, nämlich für mich selbst. Ich kann Ihnen sagen, daß ich mir die erforderliche Zeit trotz aller Schwierigkeiten stets nehme. Im vergangenen Wintersemester 1983/84 etwa habe ich während der Herbsttagung des Ausschusses jeweils am Montag in Bonn gelesen und bin dann mit dem Nachtzug nach Genf gefahren. So habe ich drei Wochen lang zwischen Bonn und Genf gependelt, um meinen Studenten keine Nachteile zuzufügen. Zwei der Mitglieder sind gleichzeitig Mitglieder der Europäischen Menschenrechtskommission. Bei ihnen gibt es Überschneidungen auch struktureller Art. Wenn Erfahrungen aus der Europäischen Menschenrechtskommission in die Arbeit auf Weltebene einfließen, so läßt sich das auf der einen Seite gar nicht hoch genug einschätzen. Auf der anderen Seite entstehen aber auch unvermeidlich gewisse zeitliche Engpässe. Leider hat der Ausschuß in der Vergangenheit während jeder Sitzungsperiode zumindest einige Tage hart am Rande des Quorums von 12 Mitgliedern operieren müssen.

Frage: Ich habe eine Frage zur Unabhängigkeit. Zu einer echten Unabhängigkeit gehört ja auch der Schutz vor Abberufungen, und nach Art. 33 soll nur mit einstimmiger Zustimmung aller Ausschußmitglieder ein außerordentlicher Ausschluß vorgenommen werden. Gibt es sonst Ausschlußmöglichkeiten, ist schon jemand aus politischen Gründen abberufen worden?

Es hat bisher keine solche Abberufung gegeben. Die Ausschußmitglieder sind an sich gegen Abberufungen auf Grund jener Bestimmung sehr gut abgesichert. Es hat in dieser Richtung nur Versuche eines einzigen Landes gegeben, nämlich des Iran nach dem Sieg der Revolution. Die neue Regie-

rung mochte sich mit dem amtierenden iranischen Mitglied - dem früheren Kultusminister des Schah - nicht mehr abfinden. Iranische Diplomaten wollten in dieser Lage den Ausschuß unter Druck setzen und erreichen, daß der Ausschuß sein Mitglied ausstößt. Sie machten drohende Ankündigungen dahin, daß sie beweisen könnten, der Betroffene habe die schrecklichsten Verbrechen begangen. Die Auseinandersetzung verlief indes im Sande, nachdem der Betroffene sich aus dem Iran hatte retten können. Er erschien allerdings auch nicht mehr zu den Sitzungen des Ausschusses. Andererseits ließ er sein Mandat noch auslaufen und trat nicht zurück. Ich nehme an, daß er befürchtet hat, sein Leben wäre bei einer Teilnahme an der Arbeit des Ausschusses nicht sicher.

Frage: Ich habe eine Frage zur Unterschiedlichkeit der Weltordnungen. Ist es überhaupt möglich, eine einigermaßen übereinstimmende Auslegung der Begriffe, die in den beiden Pakten enthalten sind, vorzunehmen?

Die Frage führt zu einem der Zentralprobleme zurück. Vielleicht handelt es sich gar nicht so sehr um ein Problem des Gegensatzes zwischen dem Westen und der Dritten Welt als vielmehr um ein Ost-West-Problem. Es ist erstaunlich, daß im Ausschuß die Mitglieder aus der Dritten Welt fast die gleichen Positionen vertreten wie die westlichen Mitglieder. Die östlichen Mitglieder sind hinsichtlich ihrer Thesen völlig isoliert. Und es fällt ihnen auch sehr schwer, zu verfechten und zu rechtfertigen, daß bei ihnen Meinungsfreiheit nicht Meinungsfreiheit sein und daß es das Monopol einer einzigen Partei geben soll. Die einzige einleuchtende oder halbwegs plausible Erklärung ist einmal von dem DDR-Mitglied Graefrath gegeben worden, der unterstrichen hat, daß die meisten Rechte durch den Vorbehalt der öffentlichen Ordnung, des *ordre public*, eingeschränkt seien. Damit seien auch die Existenzgrundlagen, die politische Philosophie aller Mitgliedstaaten geschützt, so daß unter den Begriff der öffentlichen Ordnung auch der Sozialismus falle. Das ist im Grunde die einzige stimmige Erklärung, die bisher geliefert worden ist. Offenbar haben die östlichen Staaten geglaubt, als sie den Pakten beigetreten sind, daß es relativ leicht sein würde, die internationalen Menschenrechte zu einer gewissen Beliebig-

keit der Auslegung zu bringen. Für die Berichtsprüfung trifft das auch in gewisser Weise zu, weil der Ausschuß, wie ich Ihnen bereits gesagt habe, bisher zu keinem förmlichen Abschluß kommt. Hingegen zwingen die Individualbeschwerden dazu, einen Standpunkt des Ausschusses zu formulieren. Hier muß der Ausschuß gleichsam als richterliches Kollegium eine bestimmte Interpretation geben. Denn nur wenn ein Obersatz gebildet wird, lassen sich die vorgetragenen Tatsachen beurteilen. Deswegen auch nehmen die östlichen Mitglieder, obwohl keines der kommunistischen Länder das Fakultativprotokoll ratifiziert hat, mit großem Eifer an den Beratungen der Individualbeschwerden teil. Sie mögen auch an den Individualbeschwerden selbst interessiert sein, doch leitet sich ihr Interesse in erster Linie aus der Erkenntnis ab, daß der Pakt in der Entscheidungspraxis feste Konturen erhält. So darf man etwa die bereits erwähnten Sätze aus der Entscheidung Silva-Landinelli im Grunde erstaunlich finden, wenn dort die Rede ist von freier politischer Auseinandersetzung der Meinungen und vom Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Bisher waren das westliche Rechtsauffassungen. Kurzum, die Individualentscheidungen bilden Kristallisationspunkte der Paktauslegung. Im übrigen darf ich darauf hinweisen, daß es dem Ausschuß bisher immer gelungen ist, die ihm vorgelegten Individualbeschwerden zu entscheiden. Die Fakten beweisen also, daß die vielfältigen ideologischen Unterschiede, die es unleugbar gibt, vielleicht doch letzten Endes nicht den Ausschlag geben. Juristen aus aller Welt sind offenbar tatsächlich sehr wohl in der Lage, einen gemeinsamen Nenner zu finden.

Frage: Wenn das DDR-Mitglied Graefrath sich aus der Affäre ziehen wollte mit dem ordre public, liegt darin nicht auch eine implizite Anerkennung des westlichen liberalen Menschenrechtsverständnisses, was den Tatbestand angeht? Sie sagten doch vorhin, es sei verwunderlich, daß die Staaten des Ostblocks überhaupt dem Pakt beigetreten seien. Das würde einen ja nicht so sehr verwundern, wenn man sich einmal die Verfassungen der Ostblockstaaten ansieht, die ganz ähnliche Grundrechtskataloge enthalten, nur anders ausgelegt werden, nämlich im marxistischen Sinne; in der DDR-Verfassung haben wir die Meinungsfreiheit, nur wird sie in dem Sinne ausgelegt, daß die Menschenrechte zugleich als Pflichten interpretiert werden, nicht nur als Rechte. Deshalb seien sie auch in einem materiell vorbestimmten

Sinne zu bestätigen. Wer dann eine Meinung äußert, die nicht mit den Beschlüssen der SED übereinstimmt, die als Avantgarde des Proletariats verkündet, was dem Ziel des Sozialismus dient, verstößt geradezu gegen das Grundrecht auf Meinungsfreiheit.

Darin, daß ein solches Grundrechtsverständnis nicht das Verständnis der Menschenrechtspakte ist, stimme ich überein. Alle diese Fragen kommen jedes Mal bei der Berichtsprüfung hoch. Es kann indes überhaupt keine Rede davon sein, daß jenes Verständnis übernommen würde. Gerade die Mitglieder aus der Dritten Welt betonen ständig, daß sich das Monopol einer einzigen politischen Partei mit dem Pakt kaum in Einklang bringen lasse. Die östlichen Länder haben bis heute keine richtige Systematik entwickelt, um ihr Konzept vor allem auch angesichts der Pakte logisch kohärent darzulegen. Ein solches Konzept gibt es einfach nicht. Durchaus wäre ich begierig, über die Grundsatzfragen einmal eine vertiefende Debatte zu führen. Niemand von uns ist ein "Kommunistenfresser". Man muß alles in seinen Relationen sehen, und Menschenrechte können von dieser oder von jener Seite bedroht sein; darum geht es gar nicht. Es besteht durchaus die Bereitschaft, jedes Argument zur Kenntnis zu nehmen, es ernst zu nehmen, sich mit ihm auseinanderzusetzen und dann zu einer Lösung zu kommen. Aber ich habe von den östlichen Staaten noch nie ein wirklich zugkräftiges Argument gehört, warum eigentlich die politischen Freiheitsrechte nur in einer eingeschränkten Form unter dem Vorbehalt des Sozialismus gelten sollten. Vor etwa einem Jahr bei der Besprechung des Buches von Louis Henkin ("The International Bill of Rights") in der Zeitschrift des Heidelberger Instituts habe ich angeregt, man solle doch einmal von östlicher Warte aus auch eine Interpretation des Paktes schreiben, eine solche allerdings, die den kommunistischen Standpunkt widerspiegelt, nachdem das Henkin'sche Sammelwerk dem westlichen Standpunkt Ausdruck verleiht. Bisher jedenfalls gibt es keine repräsentative Darstellung der östlichen Sicht. Die Beratungen über Individualbeschwerden sind geheim, deswegen kann ich Ihnen dazu nichts sagen. Im übrigen bezogen sich die uns bisher unterbreiteten Fälle auch nur äußerst selten auf die schwierigen Fragen der Meinungsfreiheit. Meist ging es um willkürliche Verhaftung, um Folter, Entführung und Mord. Nur die Berichtsprüfung bringt jeweils die politischen

Freiheitsrechte stark in den Vordergrund. Ein Wort noch zu den Prämissen der gestellten Frage. Es trifft nicht zu, daß in den kommunistischen Verfassungen die Meinungsfreiheit in der gleichen Weise gewährleistet sei wie in den westlichen Ländern oder auch im Pakt. Denn die östlichen Verfassungen legen heute durchweg explizit fest, daß die Meinungsfreiheit bestimmt sei, die Interessen des Sozialismus zu fördern. Die funktionelle Verbiegung der Freiheit wird also keineswegs verschwiegen. Damit unterscheiden sich die Texte ganz grundlegend von dem Wortlaut der westlichen Verfassungen, der Europäischen Menschenrechtskonvention und auch des Paktes. Dort finden sich solche freiheitsvernichtenden Klauseln nicht. Zusätzlichen Schutz leistet das allgemeine Diskriminierungsverbot, welches die östlichen Verfassungen nicht kennen. Es gibt, soweit ich weiß, keine östliche Verfassung, die bestimmen würde, eine Benachteiligung aus Gründen der Religion oder der politischen Überzeugung sei verboten. Speziell diese beiden Kriterien sind aber in den Pakt aufgenommen worden. Das politische Diskriminierungsverbot bildet im Grunde einen Angelpunkt des ganzen Paktes und ist in seiner Tragweite wohl von den kommunistischen Staaten bei ihrem Beitritt einfach übersehen worden. Es liegt nahe anzunehmen, daß sie sich von zwei Erwägungen haben leiten lassen: Erstens sei der Erzwingungsmechanismus sehr schwach. Es gebe zwar den Ausschuß, doch werde dort nur geredet, ohne daß man sich davon zu stören lassen brauche. Zweitens sollte man den Pakt frühzeitig ratifizieren, um möglichst von Anfang an personell beteiligt zu sein. Durch eine hohe Anzahl von Mitgliedern in der Aufbauphase würde man in der Lage sein, die offenen Interpretationsfragen in dem gewünschten Sinne zu lösen. Deswegen waren unter den ersten 35 Vertragsstaaten zehn Länder des Ostblocks. So konnten sie auch mit einem starken Kontingent die ersten Amtszeiten des Ausschusses mitbestimmen. Allerdings ist meiner Überzeugung nach das Ziel dieser strategisch-taktischen Erwägung - entgegen der Annahme von Herrn Rübner - nicht erreicht worden.

Frage: Meine Frage bezieht sich auf die Einleitung eines Berichts-Prüfungsverfahrens. Gehe ich recht in der Annahme, daß jeder Mitgliedstaat der UNO berechtigt ist, ein solches Verfahren einzuleiten? Wie kann ein Betroffener erreichen, daß irgendein Mitgliedstaat im Berichtsprüfungs-

verfahren hinweist auf Verletzungen von Menschenrechten?

Das Verfahren der Vorlage und Prüfung von Berichten habe ich nicht in allen Einzelheiten geschildert. Der Pakt selbst (Art. 40 Abs. 1 Buchst. a) bestimmt, daß nach einem Jahr ein erster Bericht vorgelegt werden muß. Der Ausschuß hat aufgrund der Ermächtigung des Art. 40 Abs. 1 Buchst. b) entschieden, daß alle fünf Jahre ein Abschlußbericht vorzulegen ist, ganz unabhängig also von irgendwelchen Wünschen. Es werden also nicht spezielle Berichte angefordert, sondern es gibt einen festen zeitlichen Rhythmus von fünf Jahren. Die DDR hat vor wenigen Tagen ihren zweiten Bericht vorgelegt. Die Bundesrepublik wird ihren zweiten Bericht im Laufe dieses Jahres vorlegen.

Wie kann bei der Berichtsprüfung ein bestimmtes Problem zur Sprache gebracht werden? Ganz einfach durch die Ausschußmitglieder, und nur durch sie. Jedermann hat aber die Möglichkeit, die Ausschußmitglieder, so wie amnesty international oder wie die Internationale Juristenkommission dies tun, auf ein bestimmtes Problem hinzuweisen und sie damit implizit um Einbringung in das Verfahren zu bitten. Allerdings ist es dem Ausschuß verwehrt, Einzelfälle aufzugreifen. Das Berichtsprüfungsverfahren ist ausschließlich auf die allgemeine Situation in den betreffenden Ländern ausgerichtet, wobei allerdings ein einzelner Fall exemplarisch sein kann. Es kann also niemals, um ein Beispiel zu bringen, um Sacharow als Einzelperson gehen. Aber als Indikator dafür, daß es mit der Gewährleistung der persönlichen Freiheit schlecht bestellt ist oder die Meinungsfreiheit nicht gewährleistet ist, kann gegebenenfalls auch ein Einzelfall aufgegriffen werden. Jedermann hat die Möglichkeit, den Ausschußmitgliedern Dokumentationsmaterial zukommen zu lassen, und es besteht im allgemeinen eine große Bereitschaft, solche Informationen zur Kenntnis zu nehmen. Freilich gibt es erstaunlicherweise nur sehr wenige Stellen, die sich die Mühe machen, die Arbeit des Ausschusses zu verfolgen und ihm geeignete Informationen zukommen zu lassen. Das ist mühsam und setzt eine kontinuierliche Arbeit voraus. Ich kann außer amnesty und der Internationalen Juristenkommission allenfalls noch eine amerikanische Organisation, die International League for Human Rights, nennen. Aber damit ist die

Aufzählung eigentlich schon abgeschlossen. Es gibt keine sonstige Organisation, die bestrebt wäre, die Arbeit des Ausschusses ständig zu unterstützen. Diese Feststellung muß fast zum Nachdenken Anlaß geben, denn offensichtlich gibt es zahlreiche Organisationen, die auch vieles berichten könnten und das offenbar bewußt nicht tun.

Frage: Sie sagten, daß eine gewisse Kontinuität gewährt bleibt dadurch, daß acht Mitglieder seit der Gründung des Ausschusses ständig dabei gewesen sind. Scheiden die alle zwei Jahre gewählten neuen Mitglieder automatisch aus oder liegen dem Ausschuß irgendwelche Kriterien zugrunde?

Der Ausschuß erneuert sich alle zwei Jahre zur Hälfte. Das Mandat dauert normalerweise vier Jahre (Art. 32 Abs. 1); Wiederwahl ist möglich, es gibt aber keine Stammpplätze. Was die Chancen einer solchen Wiederwahl angeht, so darf man sich nicht allzuviel auf seine persönliche Leistung zugute tun. Wichtig ist vor allem ein gutes Lobbying durch den eigenen Staat. Das versteht unser Auswärtiges Amt ganz vorzüglich, andere Länder beherrschen die Kunst weniger gut. Dementsprechend hat zunächst derjenige einen Vorteil, der ein aktives Außenministerium hinter sich stehen hat. Selbstverständlich spielen auch andere Faktoren eine Rolle, internationale Krisen und Verstimmungen z.B., die ein Land politisch plötzlich ins Abseits geraten lassen. Dann kann sein Kandidat so gut sein, wie er will, er wird einfach nicht gewählt, wenn die übrigen wahlberechtigten Staaten mit seinem Heimatland nicht auf gutem Fuß stehen.

Frage: Ich habe eine Frage darüber, wer einen Bericht erstatten darf. Nun, ich gehe davon aus, daß z.B. der Staat, der berichtet, nicht dazu bereit ist, belastende Tatsachen in den Bericht aufzunehmen. Meine Frage geht dahin, ob der Ausschuß selbst Initiativen ergreifen kann, Untersuchungskomitees einzurichten mit der Aufgabe, die Wirklichkeit mit dem Bericht des Staates zu vergleichen?

Weitere Frage: Sie haben gesagt, der Tenor der Individualbeschwerde ist quasi die Feststellung. Es wird nur festgestellt, daß die Menschenrechte verletzt sind. Sie haben dann darauf hingewiesen, daß in den USA die

In der Bundesrepublik werden die Probleme im allgemeinen äußerst flexibel gehandhabt. Ich verweise etwa auf die gegenwärtige Debatte um Salvador und Nicaragua und die deutsche Entwicklungshilfe. In beiden Ländern gibt es wohl massive Menschenrechtsverletzungen. In Salvador ist das Menschenleben stärker bedroht, in Nicaragua sind es eher die politischen Freiheiten. Soll man sich hier zurückziehen und strafen, oder soll man den Versuch unternehmen, zu kooperieren und dadurch einen gewissen Einfluß zu bewahren, um das betreffende Land auf den Pfad der Rechtsstaatlichkeit zu führen? Meiner Überzeugung nach muß die vorrangige Erwägung sein, wie ein Beitrag zur Verbesserung der Situation geleistet werden kann. Trotzdem bleibt offen, ob zur Förderung dieses Ziels die Strafe die geeignete Maßnahme ist oder die Fortdauer der Unterstützung, damit man einen Kontakt halten kann und gewisse Einflußmöglichkeiten besitzt, die fehlen würden, wenn die Brücken abgebrochen sind. Das Problem besitzt derzeit exemplarische Bedeutung bei den Beratungen des Europarates über die weitere Mitgliedschaft der Türkei im Europarat. Kann die Türkei angesichts ihrer Verfassungslage, angesichts auch bestimmter Praktiken in ihren Gefängnissen, gegenüber politischen Gegnern des Regimes und vor allem auch gegenüber den Minderheiten weiterhin ein Mitglied des Europarates sein? Vieles spricht dagegen. Dafür spricht jedoch, daß vor kurzem ein neuer Anfang gemacht worden ist mit der Wahl eines Parlaments, daß es nunmehr politische Parteien gibt und daß die Generäle etwas in den Hintergrund gedrängt worden sind. Schließlich, wenn die Westeuropäer das Band zur Türkei zerschneiden, wird die Türkei eben andere Bindungen suchen. Ob damit wirklich den Menschenrechten gedient wäre, halte ich für eine offene Frage.